



European Migration Network  
National Contact Point Luxembourg (LU EMN NCP)

# RETOUR DE DEMANDEURS DE PROTECTION INTERNATIONALE DÉBOUTÉS : DÉFIS ET BONNES PRATIQUES (2016)

# 1. Introduction

Cette note de synthèse présente les principaux résultats de l'étude réalisée en 2016 par le Point de contact luxembourgeois du Réseau européen des migrations intitulée «Retour de demandeurs de protection internationale déboutés: Défis et bonnes pratiques».

L'étude se situe dans le contexte de l'accroissement récent des demandes des personnes en recherche de protection et des demandeurs de protection internationale (ci-après dpi) déboutés. Elle s'intéresse plus particulièrement aux raisons qui font que les dpi déboutés ne peuvent ou ne veulent retourner ainsi qu'aux mesures adoptées par les États Membres pour faciliter et encourager les retours.

## 2. La problématique du retour/non-retour des dpi déboutés au Luxembourg

### a. L'ampleur de la problématique

Au Luxembourg, le retour/non-retour notamment des dpi déboutés reste un sujet d'actualité. Si la politique de retour ne cible pas spécifiquement les dpi déboutés, les données montrent qu'une large majorité des personnes faisant l'objet d'un retour volontaire ou forcé sont des dpi déboutés de leur demande.

Les ressortissants de pays tiers n'ayant pas/plus de droit de séjour font l'objet d'une décision de retour. Les dpi déboutés représentent ces dernières années entre 70 % (pour l'année 2015) et 94 % (pour l'année 2011) de l'ensemble des décisions de retour octroyées aux ressortissants de pays tiers.

Les dpi déboutés forment également la très grande majorité des ressortissants de pays tiers sans droit de séjour faisant l'objet d'un retour effectif, volontaire ou forcé: leur part variant de 74 % pour 2012 (1.258 sur 1.705) à 91 % pour 2014 (584 sur 641).

Sur la période de référence 2011-2015, 2012

constitue l'année avec le plus de décisions de retour émises: sur les 2.118 décisions, 1.855 concernent les dpi déboutés, soit 88 %. L'accroissement important de retours en 2012 s'explique par le nombre croissant de dpi déboutés originaires des pays des Balkans de l'Ouest, notamment dans le cadre d'une procédure accélérée (voir ci-après) et la mise en place d'un programme de retour spécifique pour ces personnes originaires de pays exempts de l'obligation de visas. Il s'agit des pays suivants: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Monténégro et Serbie.

Sur les 4.400 retours de personnes sans droit de séjour (dpi déboutés ou autres ressortissants de pays tiers) effectués entre 2011 et 2015, 3.787 sont des retours volontaires soit 86,1 % de l'ensemble des retours. La part des retours volontaires se situe selon les années dans une fourchette allant de 76,1 % en 2014 à 91,7 % en 2012.

### Et en 2015?

Le nombre total de demandes de protection internationale était de 2.447. 228 personnes (= 30,3 %) se sont vues accorder le statut de protection internationale (statut de réfugié ou statut de protection subsidiaire) et 525 personnes (= 69,7 %) ont obtenu une décision négative.

En 2015, 76,2 % des personnes retournées dans leur pays d'origine étaient des dpi déboutés<sup>1</sup> (604 sur 793). Parmi les 604 dpi déboutés, 468 (77,5 %) sont partis dans le cadre d'un retour volontaire et 136 (22,5 %) ont fait l'objet d'un retour forcé.<sup>2</sup>

### b. Aperçu historique récent

La question du non-retour des dpi déboutés de leur demande a fait l'objet d'un intérêt politique croissant depuis plus de 20 ans. Durant cette période, le Luxembourg a été confronté à plusieurs reprises à des arrivées importantes de dpi, comme en 1998-1999, en 2003-2004 et en 2011-2012.

Sur le plan politique, le retour a été considéré comme élément indispensable d'une politique d'asile globale.

Le débat général sur la problématique du retour a surgi au début des années 90s, lors de la ratifi-

cation des accords de Schengen le 27 mai 1992.<sup>3</sup> Il refait régulièrement surface par la suite, lors des discussions portant sur des mesures de régularisation des personnes en situation irrégulière ou dans le cadre de processus de légifération. Le débat s'est notamment concentré sur les procédures et de mise en œuvre du retour dans des conditions respectueuses de la sécurité et de la dignité. Dès 2008, le Luxembourg s'est doté d'un règlement grand-ducal<sup>4</sup> établissant les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement. Depuis 2009, un accord-cadre signé avec la Croix Rouge luxembourgeoise a établi un système de suivi des retours forcés.

Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'immigration en 2008, les critiques relatives à la politique de retour portaient surtout sur deux points:

- la problématique du rapatriement de personnes qui vivaient depuis un certain nombre d'années au Luxembourg et ayant fait preuve d'efforts d'intégration.
- les conditions de rétention des étrangers sans droit de séjour, la rétention étant effectuée alors au sein du Centre Pénitentiaire. Face aux critiques des ONGs et des organismes internationaux, le Gouvernement a décidé la construction d'une structure de rétention en-dehors du Centre Pénitentiaire et en 2009, le Luxembourg s'est doté d'une loi portant création et organisation du Centre de rétention.<sup>5</sup> Le règlement grand-ducal du 17 août 2011<sup>6</sup> fixe les conditions et les modalités générales du régime de rétention au sein du nouveau Centre, et notamment les droits et devoirs des personnes placées en rétention. En août 2011, le nouveau Centre de Rétention est devenu opérationnel.

L'année 2008 constitue une année charnière dans la politique de retour. Depuis lors le gouvernement investit davantage dans la promotion du retour consenti en signant le 5 août 2008, une Convention avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (ci-après OIM) afin d'établir un programme d'assistance à un retour volontaire et à la réintégration (AVRR) au pays d'origine des ressortissants kosovars. La priorité

de la promotion du retour volontaire des dpi déboutés et des étrangers sans droit de séjour se retrouve dans l'accord gouvernemental de 2009 et une nouvelle Convention signée avec l'OIM élargit le programme AVRR à tous les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et aux ressortissants de pays tiers dont la demande de protection internationale est en cours d'examen ou a été rejeté, tant que les ressortissants de ces pays sont soumis à l'obligation de visa.

La loi du 1er juillet 2011<sup>7</sup> a transposé en droit national la directive européenne relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Une des modifications introduites par cette loi était la promotion du retour volontaire en accordant à la personne faisant l'objet d'une décision de retour (dont les dpi déboutés) un délai de 30 jours pour quitter le territoire et pour solliciter un dispositif d'aide au retour.

La volonté politique de promotion du retour volontaire se retrouve également dans les programmes annuels des actions co-financées par le Fonds Européen Retour, à travers l'accroissement du budget attribué au retour volontaire et la réintégration, ce volet étant présent dans le programme annuel de 2011.<sup>8</sup> Le programme du Fonds «Asile, Migration et Intégration» (AMIF) pour la période 2014-2020 renouvelle cette priorité accordée au développement du retour volontaire en mettant en évidence l'importance des projets de réintégration.

À côté du retour volontaire, le retour forcé constitue un élément important de la politique de retour: ainsi, un deuxième objectif opérationnel du programme 2014-2020 est dédié à l'optimisation des dispositifs de retours forcés en place<sup>9</sup> et un troisième vise à améliorer les conditions de rétention et à former les agents intervenant dans l'exécution des retours forcés. Le gouvernement continue à poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre les accords de réadmission négociés le plus souvent à un niveau international (au niveau européen ou par les États du Benelux) avec les pays d'origine des personnes en situation irrégulière. Les accords en question ont pour objet de définir les conditions et modalités de réadmission, le but étant

notamment de faciliter l'émission de documents de voyage en vue du retour des personnes concernées. En 2015, sur le plan international, le Luxembourg a participé au développement de la politique de réadmission des étrangers sans droit de séjour: il a ratifié des Protocoles entre les Etats du Benelux et la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Macédoine, la Moldavie et la Serbie. Un accord de réadmission entre les Etats du Benelux et la République du Kazakhstan a été signé.

De plus, le gouvernement participe activement dans des réseaux européens concernant les retours, notamment dans le «Réseau européen sur la réintégration (European Reintegration Network (ERIN))», le «Réseau européen sur l'initiative de la gestion intégrale des retours (European Integrated Return Management Initiative for forced returns (EURINT))» et un autre projet pilote le «VIC: Videoconferencing for Identification».

L'amélioration de la coopération avec des pays tiers pour faciliter l'identification des personnes concernées et l'émission des documents de voyage restent des préoccupations majeures dans les programmes annuels retour.

### 3. De la décision à la mise en oeuvre du retour des demandeurs de protection internationale déboutés

Au Luxembourg, la décision de rejet d'une demande de protection internationale vaut décision de retour. Néanmoins, cette décision ne peut être exécutée qu'au moment où toute procédure d'appel est épuisée.

La décision de retour indique le délai pendant lequel la personne doit quitter le pays et le pays de destination où la personne sera envoyée si elle ne souscrit pas au retour volontaire. Normalement ce délai est fixé à 30 jours afin que le demandeur puisse quitter le territoire volontairement et solliciter une aide au retour.

Ce délai ne s'applique pas aux personnes

considérées comme étant une menace pour la sécurité nationale, l'ordre public et la sécurité publique ou aux personnes qui ont déjà reçu auparavant une décision de retour.

Au Luxembourg toute documentation obtenue et déclaration faite par le dpi au cours de la procédure d'examen de sa demande de protection internationale peut être utilisée pour faciliter le retour, établir son identité et, dans le cas où la personne en serait dépourvue, obtenir un document de voyage auprès des autorités consulaires du pays tiers.

#### a. Mesures pour mettre en oeuvre la décision de retour

La loi sur l'immigration<sup>10</sup> prévoit que le Ministre en charge de l'Immigration et de l'Asile peut décider du placement du dpi débouté au Centre de Rétention pour préparer l'exécution d'une mesure d'éloignement. Cette mesure est appliquée de manière assez systématique au cas où l'étranger présente un risque de fuite ou empêche la préparation de son retour.

D'autres mesures alternatives à cette mesure de privation de liberté peuvent aussi être appliquées, même si jusqu'à présent, la rétention constitue la mesure la plus utilisée par les autorités luxembourgeoises.

Parmi les mesures alternatives à la rétention, dont certaines n'ont été introduites qu'avec la loi 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire (ci-après loi d'asile), on peut citer: l'assignation à résidence, avec ou non la mise en place d'un dispositif de surveillance électronique (jusqu'à présent ce dispositif n'a pas encore été appliqué), l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière de 5000 €.

#### b. Possibilités de recours contre la décision de retour

Selon l'article 35 (1) de la loi d'asile, un recours en réformation est ouvert devant le Tribunal Administratif contre les décisions de refus ou de retrait de la demande de protection internationale et contre l'ordre de quitter le territoire. Les deux recours doivent faire l'objet d'une seule requête introductive et être introduits dans le



délai d'un mois à partir de la notification. Contre la décision du tribunal administratif, appel peut être interjeté devant la Cour Administrative. Le délai d'appel est fixé à un mois.

Si une décision de refus est prise dans le cadre d'une procédure accélérée, la décision de refus et l'ordre de quitter le territoire peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le Tribunal Administratif. Ce recours doit être introduit dans un délai de quinze jours à partir de la notification et n'est pas susceptible d'appel. Le tribunal doit statuer dans le mois de l'introduction de la requête.

Les dpi déboutés qui ont déjà reçu une décision de retour exécutoire peuvent déposer une demande de protection internationale ultérieure au Luxembourg. Le ministre procède alors à un examen préliminaire des éléments ou faits nouveaux afin de prendre une décision sur la recevabilité de la demande. Si les éléments ou faits nouveaux augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur remplisse les conditions pour se voir octroyer une protection internationale, l'examen de sa demande est poursuivi si le demandeur n'était pas en mesure de les faire valoir au cours de la précédente procédure.

Au cas où la nouvelle demande, dépourvue d'éléments nouveaux, est déclarée irrecevable, un recours en annulation non suspensif est ouvert devant le Tribunal Administratif dans le délai de 15 jours suivant la notification de la décision. Le tribunal a deux mois pour prendre une décision (1 mois dans le cas où le demandeur est placé en rétention). La décision du tribunal n'est pas susceptible d'appel.

### **c. L'utilisation de la procédure accélérée pour examiner les demandes de protection internationale**

La procédure accélérée a été mise en place pour examiner les demandes susceptibles d'être infondées et afin de faciliter un retour plus rapide des dpi déboutés.

L'article 27 de la loi d'asile a transposé les dix motifs de la Directive européenne procédure sur base desquels les Etats membres peuvent décider d'appliquer une procédure accélérée:

- Le demandeur n'a soulevé que des ques-

tions sans pertinence au regard de l'examen de sa demande...

- Le demandeur provient d'un pays d'origine sûr ...
- Le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité ou sa nationalité, en présentant de fausses indications ou de faux documents ou en dissimulant des informations ou des documents pertinents qui auraient pu influencer la décision dans un sens défavorable
- Il est probable que, de mauvaise foi, le demandeur a procédé à la destruction ou s'est défait d'un document d'identité ou de voyage qui aurait aidé à établir son identité ou sa nationalité
- Le demandeur a fait des déclarations incohérentes et contradictoires, fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées du pays d'origine, ce qui rend sa demande peu convaincante quant à sa qualité de bénéficiaire d'une protection internationale
- Le demandeur a présenté une demande ultérieure de protection internationale qui n'est pas irrecevable
- Le demandeur ne présente une demande qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision antérieure ou imminente qui entraînerait son éloignement
- Le demandeur est entré ou a prolongé son séjour illégalement sur le territoire et, sans motif valable, ne s'est pas présenté aux autorités ou n'a pas présenté une demande de protection internationale dans les délais les plus brefs compte tenu des circonstances de son entrée
- Le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales
- Il existe de sérieuses raisons de considérer que le demandeur représente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou le demandeur a fait l'objet d'une décision d'éloignement forcé pour des motifs graves de sécurité nationale ou d'ordre public.

Au fil du temps, le Luxembourg a élargi sa liste des pays d'origine sûrs. Le fait de figurer sur une

telle liste permet d'utiliser la procédure accélérée pour examiner les demandes de protection internationale.

Sur les 525 demandes de protection internationale refusées en 2015, 150 l'ont été dans le cadre de la procédure normale d'examen des demandes et 375 dans la procédure accélérée.<sup>11</sup> La plupart des décisions de refus émises dans le cadre de la procédure d'examen normale des demandes concernaient, en ordre décroissant, d'abord des dpi en provenance du Kosovo, du Niger, de l'Albanie, de l'Azerbaïdjan et du Monténégro. Les décisions négatives prises dans le cadre d'une procédure accélérée concernaient d'abord des dpi en provenance de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, du Monténégro, de l'Albanie et de la Serbie.

## 4. Mesures mises en place pour encourager le retour volontaire

Afin de favoriser le retour volontaire, la Direction de l'immigration du MAE coopère depuis 2008 avec l'OIM et finance le programme relatif à «l'Assistance au retour volontaire et la réintégration» (AVRR) de ressortissants de pays tiers décidant de retourner volontairement dans leur pays d'origine ou de provenance.

Alors que le programme a été réservé dans la première année aux ressortissants kosovars déboutés de leur demande de protection internationale, il s'adresse depuis 2009 à tous les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et aux ressortissants de pays tiers dont la demande de protection internationale est en cours d'examen ou a été rejetée, tant que les ressortissants de ces pays sont soumis à l'obligation de visa. Si la personne est considérée «éligible», une assistance complémentaire à la réintégration dans le pays d'origine ou de provenance offre aux personnes bénéficiaires des activités d'aide à la réintégration couvrant les premiers besoins des concernés après leur retour (hébergement, nourriture, habillement,...), ainsi que

des activités d'assistance à la réintégration soit sous forme d'assistance dans la recherche d'un emploi ou l'assistance pour mettre sur pied une activité génératrice de revenus.

En 2015, 142 personnes ont bénéficié d'un soutien par le biais du programme AVRR dont la majorité, à savoir 101 personnes, sont retournées au Kosovo.<sup>12</sup>

Les ressortissants des pays des Balkans bénéficiant d'une libéralisation du régime des visas étant non-éligibles pour le programme AVRR, un dispositif spécifique adapté à leurs besoins a été mis en place en 2012. Il couvre le coût du retour en bus vers leurs pays d'origine. En 2015, 451 personnes ont bénéficié de ce dispositif spécifique.<sup>13</sup>

En 2014, la Direction de l'Immigration a introduit une nouvelle procédure pour promouvoir le retour volontaire: la personne faisant l'objet d'une décision de retour obtient automatiquement un rendez-vous pour un entretien individuel, afin de l'informer des programmes de retour existants par rapport à sa nationalité. Elle lui fournit un dépliant avec toutes les informations et les coordonnées de l'OIM et du représentant de la Direction de l'Immigration chargés du programme.<sup>14</sup>

## 5. Obstacles au retour et raisons du non-retour des dpi déboutés

### a. Des raisons médicales

L'étranger y compris le dpi débouté peut obtenir un sursis à l'éloignement pour raisons médicales, pour une durée de 6 mois. Le sursis est renouvelable, sans pouvoir dépasser la durée de deux ans.

Peut bénéficier du sursis à l'éloignement, l'étranger qui établit que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut entraînerait pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité. Il doit en plus apporter la preuve qu'il ne peut pas bénéficier d'un traitement approprié dans le pays vers lequel il est

susceptible d'être éloigné.

Si le demandeur rapporte la preuve que son état médical persiste après cette période de deux ans, il peut obtenir une autorisation de séjour pour raisons médicales pour un an supplémentaire, éventuellement prorogeable après un réexamen de sa situation.

Les bénéfices de ces mesures peuvent être étendus aux membres de la famille du demandeur et qui sont également susceptibles d'être éloignés du territoire.

Ces décisions sont prises par le Ministre en charge de l'Immigration et de l'Asile, sur avis d'un médecin délégué.

Si un problème médical de moindre envergure se pose, Le Luxembourg peut organiser des transferts avec supervision médicale lors du voyage et coordonner l'aide médicale au pays de destination à travers leurs partenaires (i.e. Croix-Rouge et OIM).

#### **b. L'éloignement matériellement impossible**

Un report à l'éloignement peut être accordé à l'étranger, y inclus au dpi débouté s'il existe une impossibilité de quitter le territoire pour des raisons indépendantes de la volonté de la personne susceptible d'être rapatriée (p.ex. obstacles techniques dans l'organisation de voyage,...).

Il peut rester temporairement au Luxembourg, sans être autorisé à y résider. La durée du report à l'éloignement est fixée en fonction des circonstances particulières à chaque cas et jusqu'à ce qu'il existe une perspective raisonnable d'exécution du retour.

Le fait que le Luxembourg ne possède pas de représentation diplomatique dans des pays tiers et est représenté par d'autres Etats membres, peut ralentir l'exécution des décisions de retour. L'identification de la personne à rapatrier constitue un obstacle majeur dans l'exécution des décisions de retour. Lors du retour envisagé d'un ressortissant d'un pays tiers, la Direction de l'Immigration contacte les autorités diplomatiques du pays d'origine présumé de la personne susceptible d'être rapatriée en vue de son identification et de l'obtention des documents de voyage nécessaires («laisser-passer» ou passeport). Parfois, les autorités diplomatiques ne sont pas disposées à coopérer avec les autori-

tés luxembourgeoises. Le manque de diligence de leur part peut aussi conduire les autorités luxembourgeoises à mettre fin à la rétention, celle-ci ne pouvant pas dépasser une certaine durée. Parfois, les documents de voyage sont émis avec une durée de validité limitée, ce qui rend difficile l'organisation et l'exécution du retour. Le retour peut également être entravé du fait des difficultés d'obtention de documents de voyage pour les escortes policières.

Pour pallier à ces difficultés (refus de réadmettre leurs citoyens, d'émettre les documents de voyage ou d'identité), les autorités luxembourgeoises participent à la mise en place des accords de réadmissions négociées le plus souvent au niveau du Benelux ou de l'Union européenne. Elles essaient également d'entretenir de bonnes relations avec les autorités consulaires de pays tiers.

#### **c. La résistance au retour de la part la personne concernée et les raisons à la base de cette résistance**

La résistance au retour opérée par la personne concernée peut prendre diverses formes. Elle peut se manifester par la fuite afin d'échapper à l'exécution du retour ou par son manque de coopération par rapport à son identification ou la production de documents de voyage. Dans quelques cas, la résistance au retour peut passer par la force physique.

Cette résistance peut s'expliquer par sa situation personnelle et familiale, ses aspirations, son projet migratoire au moment du départ du pays d'origine et de l'évolution du projet pendant son séjour dans le pays d'accueil.<sup>15</sup> Aussi, cette résistance peut-elle être influencée par des perspectives qui se dessinent dans le pays d'accueil (possibilités de régularisation, l'accès aux aides sociales) ou la situation politique, sociale et économique dans le pays d'origine ou transit.

Le manque de liens personnels et sociaux des personnes avec leur pays d'origine peut aussi entraver la durabilité des retours. Surtout pour les ressortissants de pays tiers qui ont quitté leur pays d'origine depuis plusieurs années et qui éprouvent des difficultés de reconstruire leur vie dans le pays d'origine sans aucun support social. A noter que le Luxembourg évalue les possibili-



tés de retour pour des dpi déboutés qui n'ont pas pu être rapatriés. S'il n'existe pas de mécanisme d'évaluation spécifique, la cellule pays d'origine de la Direction de l'Immigration suit toutefois en continu les développements au pays d'origine des personnes qui n'ont pas pu être rapatriées.

## 6. La situation des personnes pour lesquelles un retour immédiat n'est pas possible

Les personnes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un retour immédiat, qu'il s'agisse de personnes en séjour irrégulier ou de dpi déboutés, ne disposent pas d'un droit de séjour.

Une distinction est à faire entre les personnes qui ne peuvent être retournées pour raisons indépendantes de leur volonté, et celles qui font obstruction à l'exécution de leur retour.

Le bénéficiaire du sursis à l'éloignement a droit à un secours humanitaire sur base de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (ci-après loi sur l'aide sociale). Une autorisation d'occupation temporaire (ci-après AOT) peut lui être octroyée valable pour un seul employeur et une seule profession. L'octroi de cette autorisation est toutefois soumis à la priorité d'embauche communautaire.

Le bénéficiaire du report à l'éloignement peut lui aussi bénéficier d'un secours humanitaire sur base de la loi sur l'aide sociale et il peut obtenir une AOT (voir ci-avant).

Le report à l'éloignement peut être assorti d'une assignation à résidence.

Les personnes qui font obstruction à l'exécution de leur retour sont susceptibles de faire l'objet d'une mesure de rétention ou d'une mesure moins coercitive comme par exemple l'assignation à résidence et n'ont pas droit au secours humanitaire au sens de la loi sur l'aide sociale.

La personne, qui a été sous la responsabilité de l'Office Luxembourgeois de l'Accueil et de l'Intégration (ci-après OLAI) pendant la procédure d'examen de sa demande de protection inter-

nationale, peut continuer à profiter de l'hébergement, de certaines aides sociales et de l'assistance médicale. L'octroi de cette aide de la part de l'OLAI est examiné au cas par cas par l'assistant social et dépend du respect du règlement d'ordre intérieur.

Les dpi déboutés qui ne peuvent pas être retournés ne peuvent pas en principe bénéficier de mesures de régularisation leur accordant un droit de séjour légal. Par le passé, il y a eu plusieurs régularisations ad hoc pour les personnes sans droit de séjour, la dernière étant mise en oeuvre en janvier/février 2013 suite à la transposition de la Directive «sanctions».

A noter que l'article 89 de la loi sur l'immigration établit que, sous réserve que sa présence n'est pas susceptible de constituer un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, et sous condition de n'avoir pas utilisé des informations fausses ou trompeuses relatives à son identité et de faire preuve d'une réelle volonté d'intégration, et de ne pas s'être soustrait à une mesure d'éloignement, une autorisation de séjour peut être accordée par le ministre au ressortissant de pays tiers qui:

- a suivi avec succès sa scolarité dans un établissement scolaire au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins quatre ans, sous la condition d'introduire sa demande avant son 21 anniversaire et s'il justifie de ressources suffisantes;
- exerce l'autorité parentale sur un enfant mineur scolarisé qui vit avec lui dans son ménage et qui suit sa scolarité de façon continue dans un établissement scolaire au Grand-Duché de Luxembourg depuis au moins quatre ans et s'il justifie pouvoir subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille.

Le demandeur autorisé au séjour peut se voir octroyer un titre de séjour pour travailleur salarié s'il dispose des qualifications professionnelles requises pour exercer l'activité visée et dispose d'un contrat de travail pour un poste déclaré vacant auprès de l'agence pour le développement de l'emploi. Il peut se voir délivrer un titre de séjour vie privée s'il poursuit des études ou une formation professionnelle.



## 7. Les bonnes pratiques relevées en relation avec le retour de dpi déboutés

Un certain nombre de bonnes pratiques ont pu être identifiées par les acteurs concernés par le retour, sachant qu'elles concernent toutes les personnes faisant l'objet d'une décision de retour et pas exclusivement les dpi déboutés.

### a. La promotion et le développement de retour volontaire

De manière générale, la priorisation du retour volontaire et la mise en place de programmes de retour volontaire(s) assisté(s) (et de réintégration) sont non seulement moins coûteux<sup>16</sup> que l'application du retour forcé mais sont également susceptibles de permettre aux dpi déboutés de retourner dans des conditions dignes et d'avoir un impact plus durable s'ils permettent une réintégration des personnes concernées.

### b. La mise en place de programmes adaptés

Suite à l'afflux considérable de dpi des États des Balkans occidentaux en 2011-2012, le gouvernement a mis en place un programme de retour volontaire assisté spécifique à ce groupe de migrants exemptés d'obligation de visa et donc non éligibles au programme AVRR. Ce programme, qui consiste en la prise en charge des frais de retour de cette catégorie de personnes (via bus) par la Direction de l'Immigration, s'est montré particulièrement efficace d'un point de vue quantitatif.<sup>17</sup>

### c. La diffusion d'informations sur les options de retour

Le service de conseils avant le retour, la diffusion d'informations concernant les programmes de retour volontaire assisté dans les centres d'accueil pour dpi de la part d'OIM, de la Direction de l'Immigration, des ONGs et d'autres organisations et associations humanitaires ou sociales permettent d'encourager le retour volontaire assisté. Les acteurs impliqués insistent sur l'information fiable et compréhensible et les possibilités d'aide à la réintégration.

### d. L'aide après l'arrivée au pays d'origine et l'aide à la réintégration

L'aide dispensée une fois arrivée au pays d'origine permet de couvrir les premiers besoins des concernés après leur retour (hébergement, nourriture, habillement,...). L'assistance à la réintégration soit sous forme d'assistance dans la recherche d'un emploi ou l'assistance pour mettre sur pied une activité génératrice de revenus peuvent faciliter l'option en faveur des retours volontaires. La collaboration étroite entre la personne concernée et l'OIM est essentielle afin d'élaborer un projet adapté à la situation de la personne et à l'environnement socio-économique dans son pays d'origine.

### e. La formation des agents confrontés à la préparation et à la mise en oeuvre des retours forcés

Tant la formation des policiers, que celle des agents du Centre de Rétention permet de mieux préparer ces professionnels à l'exercice de leurs missions.

L'accompagnement et la formation des agents de rétention contribuent à l'amélioration de l'encadrement psychosocial des personnes retenues (p.ex formation sur la prévention des conflits, séminaire sur «la guérison de mémoire, cours d'arabe»).<sup>18</sup>

### f. L'amélioration des conditions de rétention

A côté du support socio-psychologique des personnes retenues, un contact régulier et personnalisé avec chaque retenu, l'élargissement des voies de communication, l'accès internet, l'usage de téléphone et des visites externes aident à maintenir des relations paisibles, rendant la rétention moins désagréable.

### g. L'échange et la coopération avec les partenaires internationaux

- La collaboration avec les pays de provenance La problématique de l'identification des personnes à rapatrier et l'émission des documents de voyage nécessite une bonne collaboration avec les autorités consulaires de pays tiers. Les journées consulaires organisées depuis 2013 avec le but de familiariser les autorités consulaires et diplomatiques de pays tiers avec la

législation et les procédures applicables par rapport à la protection internationale, l'immigration et le retour, permettent le renforcement de bonnes relations avec les pays tiers et facilitent ainsi la collaboration en matière d'identification de personnes, de délivrance de documents de voyage et de réadmission.

- La coopération avec les partenaires européens

La participation dans des réseaux d'échange permet un échange d'expertise et de bonnes pratiques ainsi que la participation à des actions communes.

## 8. Conclusion

Le retour/non-retour des dpi déboutés reste une question d'actualité alors que le nombre de demandeurs de protection internationale et celui des personnes déboutées de leur demande restent élevés.

Bien que les programmes de retour (et réintégration) volontaire(s) assisté(s) soient prioritaires d'un point de vue politique, le retour forcé constitue aux yeux des autorités un volet complémentaire d'une politique de retour cohérente et crédible, alors qu'il s'adresse aux personnes qui refusent de partir sur base volontaire.

Des ONGs et le monde académique s'interrogent d'ailleurs sur la pertinence du concept de retour volontaire alors que la souscription d'un retour volontaire est rarement le résultat d'un choix en connaissance de cause et librement consenti et qu'il constitue de fait la seule alternative au retour forcé.<sup>19</sup>

Les dpi déboutés préfèrent un retour volontaire assisté en raison d'un manque de perspectives au Luxembourg et afin d'éviter les conséquences d'un retour forcé (accompagné d'une interdiction de réadmission). L'aide à la réintégration peut également motiver le candidat au retour.

Bien que les programmes de retour (et de réintégration) volontaire(s) assisté(s) soient considérés comme solution intéressante à la question des dpi déboutés, leur taux de succès et une réintégration durable des candidats au retour

sont loin d'être garantis. Dr. Sacchetti, dans son étude sur le retour volontaire au Kosovo<sup>20; 21</sup>, a trouvé que seulement une minorité de personnes retournées ont réussi à reconstruire durablement leur existence. Ce sont uniquement les hommes, jeunes, autonomes et dynamiques, ayant récemment émigré, bénéficiant d'un réseau social considérable et d'un capital social substantiel sur place, qui ont atteint leurs objectifs. Cette réintégration semble beaucoup plus difficile pour les femmes,<sup>22</sup> particulièrement celles qui ont fui une relation abusive, ou encore les personnes appartenant à une minorité particulièrement vulnérable au Kosovo.<sup>23</sup> Ou encore les personnes ayant vécu longtemps à l'étranger et éprouvant parfois un sentiment d'aliénation sociale et/ou culturelle comme l'ont montré les investigations de Markowitz et Stefansson.<sup>24</sup> Une réintégration réussie est finalement tributaire d'un environnement socio-économique et socio-politique favorable au pays d'origine.

Toutes les informations, y compris les statistiques, dans cette note de synthèse sont tirées de l'étude «Returning Rejected Asylum Seekers: Challenges and Good Practices» qui est accessible en anglais ici: [http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2016/08/Rejected-Asylum-Seekers\\_Final-for-publication.pdf](http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2016/08/Rejected-Asylum-Seekers_Final-for-publication.pdf)

Ainsi que du rapport synthétique de la Commission européenne, accessible en anglais ici: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00\\_synthesis\\_report\\_rejected\\_asylum\\_seekers\\_2016.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00_synthesis_report_rejected_asylum_seekers_2016.pdf)

Pour toutes autres informations, études et rapports politiques sur les migrations et l'asile, veuillez consulter notre site internet: [www.emnluxembourg.lu](http://www.emnluxembourg.lu) ou celui de la Commission européenne: <http://ec.europa.eu/emn/>

<sup>1</sup> Personnes déboutées de leur demande de protection internationale indépendamment de l'année de dépôt de leur demande de protection.

<sup>2</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration, Bilan de l'année 2015 en matière d'asile et d'immigration, <https://www.gouvernement.lu/5680602/Bilan-2015.pdf>

<sup>3</sup> Besch, Sylvain, 2010. «Les réfugiés entre le droit et la politique (1990 – 2009)», dans: ASTI (éd), 30+. 30 ans de migrations, 30 ans de recherches, 30 ans d'engagement. Luxembourg, p. 108.

<sup>4</sup> Règlement grand-ducal du 26 septembre 2008 établissant les règles de bonne conduite à appliquer par les agents chargés de l'exécution d'une mesure d'éloignement, Mémorial A 45 du 29 septembre 2008.

<sup>5</sup> Loi du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention, Mémorial A 119 du 29 mai 2009.

<sup>6</sup> Ce règlement a abrogé le règlement grand-ducal du 2 septembre 2002 créant un Centre de séjour provisoire pour étrangers en situation irrégulière, Mémorial A 180 du 22 août 2011.

<sup>7</sup> Loi modifiant la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A 151 du 25 juillet 2011.

<sup>8</sup> Ministère de l'Immigration et de l'Asile, Ex-Post Evaluations, p. 6 et p.19 et p.45.

<sup>9</sup> OLAI, Fonds «Asile, Migration et Intégration» 2014-2020. Programme national du Luxembourg, Version du 11/12/2015, p. 20-22, 32.

<sup>10</sup> Article 120 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 relative à libre circulation des personnes et immigration.

<sup>11</sup> Au Luxembourg, la Direction de l'Immigration inclut dans ses statistiques les décisions accordant le statut de protection international de même que les décisions de refus, de retrait implicite, d'inadmissibilité ou les décisions d'incompétence de l'examen de l'application sous «Dublin III Regulation»

<sup>12</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration, Bilan de l'année 2015 en matière d'asile et d'immigration, <https://www.gouvernement.lu/5680602/Bilan-2015.pdf>

<sup>13</sup> Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration, Bilan de l'année 2015 en matière d'asile et d'immigration, <https://www.gouvernement.lu/5680602/Bilan-2015.pdf>

<sup>14</sup> EMN NCP Luxembourg, 2015. Dissemination of Information on voluntary return: How to reach irregular migrants not in contact with the authorities. Luxembourg, p. 5.

<sup>15</sup> Ministère de l'Immigration et de l'Asile, Ex-Post Evaluations, p. 36-37.

<sup>16</sup> La réclamation que les programmes de retour volontaire sont plus économiques par rapport aux retours forcés, bien qu'évoqué régulièrement, n'a pas été fondée toujours. En effet, les chiffres variant considérablement, dû au fait que les chiffres des variables d'opérations de retour doivent être considérées (Voir: Sacchetti, S., 2016. Assisted voluntary return in Kosovo – a field analysis. Dissertation de doctorat, Université du Luxembourg, p. 141-42).

<sup>17</sup> Evaluation document FER, p. 20 et p. 24.

<sup>18</sup> Ministère de l'Immigration et de l'Asile, Ex-Post Evaluations, p. 9 et p.15 et p. 17 et p.39.

<sup>19</sup> Koch, Anne, 2013. «Assisted voluntary return schemes», Forced migration Review 44, p. 65.

<sup>20</sup> Sacchetti, Assisted voluntary return in Kosovo – a field analysis; Voir aussi: Whyte, Z. & Hirsland, D., 2013. International experiences with the sustainable assisted return of rejected asylum seekers, DIIS Report 13. Copenhagen, DIIS, p. 21.

<sup>21</sup> Le travail de terrain et recherche susmentionnés font partie de la dissertation de doctorat de Dr Sandra Sacchetti's, réalisée à l'Université du Luxembourg et intitulée «Assisted voluntary return in Kosovo – a field analysis». Sa dissertation, pour laquelle elle a mené de la recherche empirique en trois étapes entre 2009 et 2011 au Kosovo et pour laquelle elle a mené des entretiens avec du personnel travaillant auprès de l'assistance de retour pour des organisations diverses et avec des rapatriés eux-mêmes, destiné à analyser l'expérience du retour et le travail de l'assistance de retour de même qu'à déchiffrer l'idéologie discursive sous-jacente du retour volontaire assisté au Kosovo.

<sup>22</sup> Sacchetti, «Assisted voluntary return of women to Kosovo», p. 1.

<sup>23</sup> En 2012, la mission OSCE au Kosovo a collecté des preuves de minorités qui ont souffert de pillages, d'incendies criminels, de harcèlement et d'attaques physiques à leur retour.

<sup>24</sup> Markowitz, F. & Stefansson, A.H., 2004. Homecoming: Unsettling paths of return. Lanham, Lexington Books.

## Publiés:

- **Rapport politique** sur les migrations et l'asile 2015
- **Inform** – Changement de statut et motifs de séjour au Luxembourg (2015)
- **Inform** – La diffusion d'informations sur le retour volontaire (2015)
- **Inform** – Déterminer les pénuries de main-d'œuvre et le besoin d'une migration de travail issue des pays-tiers (2015)

## Prochaines publications:

- **Etude** – Le regroupement Familial des ressortissants de pays tiers en UE : pratiques nationales (2016)
- **Etude** – Emploi illégal de ressortissants de pays tiers en UE (2016)
- **Rapport politique** – sur les migrations et l'asile 2016

Le Réseau européen des migrations, crée par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objet de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables sur la migration et l'asile aux institutions européennes, aux autorités des Etats membres et au grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union européenne.

**Contact:** [emn@uni.lu](mailto:emn@uni.lu)

Trouvez-nous sur 

**Plus d'informations:** [www.emnluxembourg.lu](http://www.emnluxembourg.lu)



Co-Financé par l'Union européenne



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de l'immigration



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de la Famille, de l'Intégration  
et à la Grande Région

Office luxembourgeois de l'accueil  
et de l'intégration



SAVOIR POUR AGIR

